

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa [BOE n.º 295, de 10-XII-2013]

Mejora de la calidad educativa

El artículo 27.2 de la CE dispone que «la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales». En este marco irrenunciable se ha operado la reforma parcial de la [Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación](#), a través de la aprobación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de mejora de la Calidad Educativa, que proclama en su Preámbulo la necesidad de articular un sistema educativo de calidad, de carácter «inclusivo, integrador y exigente», que garantice la igualdad de oportunidades y haga posible que cada alumno o alumna desarrolle el máximo de sus potencialidades.

La nueva Ley señala que el sistema educativo español ha de tender hacia un modelo capaz de encauzar a los estudiantes hacia las trayectorias más satisfactorias desde la perspectiva de sus capacidades, en la medida en que se concibe la educación como «un instrumento de movilidad social». No se cuestiona lo esencial del modelo establecido a partir de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, pero sí los resultados del mismo en términos de calidad educativa, teniendo en cuenta las numerosas referencias internacionales que existen en materia educativa. Piénsese, en este sentido, cómo la ordenación temporal de los estudios se mantiene, de forma que la etapa de Educación Primaria concluye en el sexto curso (artículo 18), pero se incorporan como gran novedad de la reforma los sistemas de evaluación específico al término de la referida etapa (artículos 20 y 21 vigentes).

Desde esta perspectiva, la reforma de la Ley 2/2006 se lleva a cabo a través de una reforma parcial, porque, como señala el Preámbulo de la norma que examinamos, estamos ante la mejor técnica legislativa posible, en el sentido de que las reformas se plantean «de manera constante, sobre un marco de estabilidad general, según se van detectando insuficiencias o surgen nuevas necesidades», de tal modo que la Ley Orgánica 8/2013, de Mejora de la Calidad Educativa, se concibe como respuesta a un sistema educativo caracterizado como lastre para «la equidad social y la competitividad del país».

En este sentido, uno de los objetivos explicitados de la reforma que nos ocupa es afrontar las altas tasas de abandono escolar temprano y los bajos niveles de calidad del sistema educativo; y a ello se suma una conceptualización concreta del alumnado, como un elemento activo en el proceso de aprendizaje, lo que debe traducirse en recompensar el rendimiento educativo.

Asimismo, la Ley establece como principios que han de guiar la reforma, y que se han proyectado sobre la modificación de preceptos concretos de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, o la inclusión de nuevas previsiones, los siguientes:

- El aumento de la autonomía de los centros.

- El refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de los centros.
- Evaluaciones de fin de etapa.
- Racionalización de la oferta educativa y flexibilización de las trayectorias de los estudiantes. En este sentido, se pretende el reforzamiento de materias troncales, a través de la revisión curricular, o la simplificación del desarrollo curricular.

En este contexto, debemos detenernos en la consideración de algunos preceptos que, a nuestro juicio, resultan esenciales para entender la dimensión de la nueva ordenación del sistema educativo, y que inciden en cuestiones con una cierta trayectoria histórica en lo que a su grado de complejidad y debate se refiere:

Así, en primer lugar, debemos hacer notar las modificaciones producidas en el artículo 1 de la Ley Orgánica de Educación, en relación con los principios del sistema educativo español y, en particular, la nueva redacción de la letra l), en cuya virtud es un principio de este sistema «el desarrollo, en la escuela, de los valores que fomenten la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, así como la prevención de la violencia de género», junto a la inclusión de una nueva letra q), relativa a «la libertad de enseñanza, que reconozca el derecho de los padres, madres y tutores legales a elegir el tipo de educación y el centro para sus hijos, en el marco de los principios constitucionales». El artículo 18.3.c) de la Ley en relación con la etapa de Educación Primaria y el artículo 24.4.b respecto de la Educación Secundaria Obligatoria prevén que los estudiantes de cada etapa cursen como materias del bloque de «asignaturas específicas», Religión o Valores Éticos, a elección de los padres, madres o tutores legales, o, en su caso del alumno o alumna. Desaparece, pues, la Asignatura *Educación para la ciudadanía*, y el contenido relativo a la igualdad efectiva de mujeres y hombres se contempla como elemento transversal de toda la educación, superando, entonces, las consideraciones que se han hecho en relación a la conveniencia (o no) de estos contenidos en la aludida Asignatura, por su identificación con una concreta ideología feminista (téngase en cuenta la STS 11 de febrero de 2009, rec. 1013/2008).

En segundo lugar, debemos llamar la atención sobre la amplitud en cuanto a agentes y sujetos activos con la que se concibe el Sistema Educativo Español, que, no obstante, no se refleja de manera directa en la ordenación de competencias que sobre el mismo establece la Ley. Así, se introduce un nuevo artículo 2 *bis*, en cuya virtud el *Sistema Español Educativo* es «el conjunto de Administraciones educativas, profesionales de la educación y otros agentes, públicos y privados, que desarrollan funciones de regulación, de financiación o de prestación de servicios para el ejercicio del derecho a la educación en España, y los titulares de ese derecho, así como el conjunto de relaciones, estructuras, medidas y acciones que se implementen para prestarlo» (apartado 1). En nuestra opinión, el precepto se refiere a una multiplicidad de sujetos, públicos y privados que, en principio, parecen estar en pie de igualdad, y a una multiplicidad de acciones que se atribuyen a unos y otros sin diferenciación alguna, lo cual es cuestionable, si tenemos en cuenta que nos situamos en el ámbito del artículo 27 CE y la importancia del reparto competencial que establece la Constitución, en el que

no debe perderse de vista la previsión del artículo 149.1.1, en cuanto a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles.

Junto a ello, el precepto solo identifica a las Administraciones educativas, que son los órganos competentes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, sin precisar ningún extremo más del apartado anterior (apartado 2), y añade en su apartado tercero que los instrumentos del *Sistema Educativo Español* son: el Consejo Escolar, la Conferencia Sectorial de Educación, las mesas sectoriales de negociación de la enseñanza pública y la enseñanza concertada que se constituyan, el Sistema de Información Educativa, y el sistema Estatal de Becas y Ayudas al estudio.

Sobre la base de esto último, el nuevo artículo 6 *bis* regula las competencias del Estado, diferenciando entre las competencias generales del Gobierno en cuanto a la ordenación general del sistema educativo, y otras competencias más específicas del Gobierno o del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en relación con los contenidos de las diferentes etapas y el sistema de evaluación, junto a otra serie de competencias reconocidas a las Administraciones educativas (lo cual incluye a la del Estado), en las que los centros docentes podrán completar contenidos y concretar horarios (artículo 6 *bis*.2). En nuestra opinión se articula una distribución de competencias compleja, incluso artificial en algunas de las diferenciaciones que se hacen, que puede plantear problemas desde el punto de vista de los principios de coordinación y/o cooperación.

Finalmente, buena parte de los principios que se mencionaron con anterioridad se proyectan específicamente en numerosos artículos que se introducen de forma novedosa por la Ley Orgánica 8/2013. En este sentido, sin ánimo exhaustivo, se introduce una nueva Sección 4.^a en el Capítulo I del Título II de la Ley Orgánica 2/2006, relativo al «alumnado con dificultades específicas de aprendizaje», en el que destaca el nuevo artículo 79 *bis*, sobre «medidas de escolarización y atención», en cuya virtud se positiviza el principio de normalización e inclusión y garantía de no discriminación.

Y, por su parte, el artículo 122 *bis*, en línea con las medidas de refuerzo de la autonomía de los centros y potenciación de la función directiva, introduce la posibilidad de llevar a cabo acciones destinadas a fomentar la calidad de los mismos, a través de cuestiones como la previsión de medidas honoríficas.

Sin duda, estamos ante una norma de gran importancia, en la medida en que la Educación constituye una pieza clave en el desarrollo de la sociedad. Pero, a la vez, es una norma compleja, que entra en la revisión de numerosas cuestiones esenciales del modelo educativo de este país y que, incluso, en su puesta en marcha, establece un proceso progresivo de implantación, a través del calendario previsto en la Disposición Final 5.^a de la Ley Orgánica 8/2013, que puede plantear una transitoriedad difícil en su realización por los centros.

Manuela MORA RUIZ
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Huelva
manuela@uhu.es